

# Características de inserción internacional de potencias regionales latinoamericanas. A propósito de Colombia y Venezuela\*

**Martha Ardila**

Universidad Externado de Colombia

PhD en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, y en Estudios Latinoamericanos

[martha.ardila@uexternado.edu.co](mailto:martha.ardila@uexternado.edu.co)

## RESUMEN

El sistema internacional transita de un mundo unipolar a otro con diversos tipos de potencias regionales. América Latina presenta nuevas características en su inserción internacional, y en la actualidad se observa el surgimiento y la consolidación de potencias regionales de diferente rango, como Brasil y México, y otras de menor nivel como Venezuela y Colombia, calificadas como potencias regionales secundarias.

Las potencias examinadas, aunque con diferente rango, presentan un importante protagonismo internacional. Brasil, México y

Venezuela lo tienen de tiempo atrás, mientras que Colombia pasó del aislamiento a la búsqueda de un cambio de imagen y de actividad regional.

La heterogeneidad de América Latina conduce a inserciones diferenciadas en las que variables como cambio de gobierno, modelo de desarrollo, legitimidad y liderazgo inciden en el posicionamiento regional de Colombia y Venezuela.

**Palabras clave:** relaciones internacionales, potencias regionales, potencia regional secundaria, Colombia, Venezuela.

---

\* Recibido: 22 de enero de 2014 / Aceptado: 4 de abril de 2014

Para citar este artículo

Ardila, M. (2014). Características de inserción internacional de potencias regionales latinoamericanas. A propósito de Colombia y Venezuela. OASIS, 19, pp. 87-101.

## Characteristics of International Integration of Latin American Regional Powers. The Case of Colombia and Venezuela

### ABSTRACT

The international system is moving from a unipolar world order to one that involves various regional powers. Latin America's new role in the international system introduces a new structure that places countries such as Brazil and Mexico in the role of primary regional powers, while other countries, such as Venezuela and Colombia possess more of a secondary-level power.

Despite differing levels of powers among these Latin American countries, all of them have gained a more prominent role within the global arena. Brazil, Mexico and Venezuela have been playing an important role for a while now, while Colombia has gone from isolation to a new image that actively engages in regional affairs.

The vast diversity of Latin American countries allows for various ideologies, leaderships and development models to co-exist and to have an impact in the regional positioning of Colombia and Venezuela.

**Key words:** International relations, regional powers, secondary regional powers, Colombia, Venezuela.

### PRESENTACIÓN

El sistema internacional transita hacia una nueva jerarquía de poder debido al declive de Estados Unidos y al surgimiento de nuevas potencias. Es por ello que nos referimos a un mundo a-polar, es decir, sin un gran hegemon, pero sí con países, de diferente categoría, que ascienden en la jerarquía de poder regional.

En esta dirección, el presente artículo examina las características de potencias regionales latinoamericanas de diferente rango como Brasil, México, Colombia y Venezuela. Se parte de un enfoque amplio de las potencias regionales (PR), para lo cual, además de variables cuantitativas como población, recursos naturales, política exterior, gasto militar, entre otros, se analizan otras cualitativas como legitimidad y liderazgo. Para ello se examinan las variaciones ocurridas en el sistema internacional y en América Latina buscando plantear las diferencias y las similitudes, así como los cambios y las continuidades de dichos países durante los últimos diez años. ¿Qué países latinoamericanos hacen parte de esa nueva jerarquía de poder? ¿Cómo se ubican Venezuela y Colombia?

El continente americano es heterogéneo y dentro de la región encontramos países como Brasil, México y Venezuela que por diversos elementos podrían desempeñar un papel relevante para la inserción de América Latina en un mundo a-polar y con diversas potencias regionales. ¿Cuáles son los rasgos de dichos países para que se puedan caracterizar como potencias regionales y qué variaciones se observan entre ellos? Son estos los interrogantes que el presente documento busca analizar.

## HACIA UN MUNDO A-POLAR Y DE POTENCIAS REGIONALES

Son varios los cambios ocurridos en el escenario mundial y regional que alteran la jerarquía de poder y la transición de una unipolaridad a un mundo a-polar. Entre dichas variaciones, para nuestro análisis resultan relevantes el declive de Estados Unidos y su desinterés en América Latina; el florecimiento de la región Asia-Pacífico y, dentro de ella, de países como China e India; el surgimiento de potencias regionales como Brasil y Suráfrica; y la aparición de una nueva izquierda en América Latina que cuestiona los procesos de globalización y la injerencia de Estados Unidos, buscando políticas más autónomas y diversificadas. Estas tendencias se encuentran afectadas por la crisis económica y financiera internacional.

Los cambios mencionados están acompañados de la transición de un mundo unipolar, y del surgimiento de potencias de diverso rango. Las diferentes categorías de mayor a menor son: potencia (gran potencia), potencia media (PM), potencia regional (PR) y potencia regional secundaria (PRS).

Las grandes potencias —o simplemente potencias para nuestro análisis—, como Estados Unidos, tienen gran incidencia a nivel internacional en términos de coerción e imposición y hegemonía global, siendo las únicas potencias que pueden actuar solas y unilateralmente. Las potencias regionales carecen de autonomía y requieren del apoyo de otros países.

El concepto de potencia es un referente geopolítico que incluye aspectos militares, políticos y económicos, el cual hace alusión a un conjunto de países y a su jerarquización

en el sistema internacional. Su diferenciación radica en la capacidad de proyectar su poder militar en diferentes regiones del mundo y en la posibilidad de ejercer su influencia política en forma global (Nolte, 2006). Por otra parte, la aparición de las potencias regionales, medias o emergentes, altera la configuración de un nuevo orden y la ubicación de Estados Unidos y de otros polos de poder en el concierto mundial, en un ambiente de creciente complejidad e incertidumbre.

Los conceptos de potencia media y regional son ambiguos y confusos. No son estáticos ni permanentes sino que pueden cambiar de posición en la estructura de poder internacional, ascendiendo o descendiendo según la ubicación alcanzada (Chapnick, 1999). En ocasiones, su perímetro de acción carece de claridad y por ello son calificadas como sinónimos. No existen medios confiables para examinar el accionar de potencias aunque se puede señalar que el contorno de una potencia regional es la región, como su nombre lo indica, mientras que el de una potencia media es mayor porque puede ascender al ámbito global. Como se señaló, tanto las potencias medias como las regionales no pueden actuar solas, sino que necesitan de otros países de menor rango sobre los cuales ejercen una influencia, bien sea internacional para el primer caso o regional para el segundo (Keohane, 2001; Nolte, 2006).

Privilegiando el poder suave (*soft power*), las potencias regionales se ofrecen como mediadores e interlocutores entre diferentes países y grupos de naciones. Tienden a ser respetuosos del *status quo*; buscan desarrollar coaliciones y alianzas políticas; pretenden ser reconocidas; participan en la estructura de gobernanza re-

gional; presentan estabilidad política y mínima disposición de recursos duros, y muestran voluntad de ejercer liderazgo en política exterior. Aquí resultaría importante cuestionarse si las PR –sobre todo las secundarias– requieren de otros países para su actuación internacional o si, por el contrario, pueden actuar por sí solas.

En la misma dirección, las potencias regionales reúnen una serie de requisitos vinculados con su perímetro regional; la pretensión de liderar; la influencia en la geopolítica e identidad; la disposición de recursos naturales, organizativos e ideológicos para la proyección de poder; la conexión económica, política y cultural con la región; la incidencia en la estructura de gobernanza regional; el reconocimiento por parte de los demás Estados, y la representación de los intereses de la región en diversos foros internacionales (Notle, 2006).

En este sentido también lideran proyectos de integración, concertación y cooperación en términos militares, económicos y políticos. Dentro de ellos, los de seguridad adquieren un especial significado, bien sea como complejo de seguridad o como comunidad de seguridad (Buzan y Waever, 2006). Este tipo de potencias presentan vínculos y lazos directos con los países vecinos y se caracterizan por su superioridad en población, extensión, recursos naturales y gasto militar. Por todo ello es que resulta importante la agrupación en una región.

A su vez, analistas internacionales de la interdependencia (Nye, 2003) empiezan a darle importancia al uso del poder suave en los diferentes tipos de potencias. En general, entre más grande sea la potencia mayor es su poder militar y, en ese sentido, las potencias le dan más importancia al poder duro (*hard power*)

aunque de todas maneras lo combinan con el poder suave. Por su parte, las potencias medias y las regionales ejercen y son percibidas y calificadas por su poder suave, por su legitimidad, representatividad y por la confianza que generan. Resulta difícil medir el poder suave pero, en términos generales, variables como la influencia ideológica y de ideas en general, participación de la sociedad en la toma de decisiones, democracia y transparencia son indicadores de la magnitud del poder suave, que en último término responde a la percepción que se tiene sobre un determinado país. Por ello es que los países se preocupan por mejorar su imagen y hacen uso de la diplomacia pública.

Potencias regionales secundarias como Colombia, Venezuela, Chile y Argentina se valen del poder suave y de la diplomacia pública para mejorar su imagen, ejercer liderazgo, construir nuevas alianzas y buscar un nuevo equilibrio de poder regional. Pero no solo la cultura y la política sino los valores que propagan y la política exterior constituyen elementos que vinculan el poder suave con la diplomacia pública (Nye, 2003).

Las potencias regionales comienzan a tener repercusiones cada vez mayores en foros internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el G8. Y a nivel latinoamericano, grupos como UNASUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Organización de Estados Americanos (OEA) adquieren especial significado. En este sentido, la proximidad geográfica es una variable relevante, en contraposición a otros grupos como los CIVETS (Colombia,

Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que no son países limítrofes.

El examen de esa nueva jerarquía de poder requiere un tratamiento y análisis mucho más amplios que incluyan no solamente aspectos cuantitativos que tienen que ver con la capacidad militar, los recursos naturales, la población, la política exterior, sino otros más subjetivos y de percepción relacionados con la legitimidad, la confianza y la representatividad de dichas potencias en el contexto regional o internacional y, claro está, con su poder suave.

Siguiendo estas variables se perfilan como potencias regionales Brasil y México, con una identidad autocreada y con un conjunto de pretensiones propias que se transmiten por medio de una política exterior activa (Holbard, 1989); no obstante, se podría pensar que Brasil ha ascendido al ámbito de potencia media. Y como potencias regionales secundarias (Flemes, 2005) se identifican Venezuela, Chile, Argentina y Colombia. Esta última ha sido calificada como potencia emergente junto a Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica –los llamados CIVETS–.

No obstante, estas potencias regionales son de diverso rango, por ello vemos diferencias entre ellas<sup>1</sup>: potencias regionales secundarias nacientes (PRSN), como Colombia; potencias regionales secundarias en ascenso (PRSA), como Venezuela; y potencias regionales secundarias maduras (PRSM), como Chile. Su diferenciación se basa en la continuidad y

consolidación de un proyecto de acuerdo con su interés nacional, así como en su actividad internacional, capacidades (gasto militar, recursos naturales) e imagen internacional vinculada con la percepción de otros actores, los recursos institucionales, la legitimidad, el liderazgo y el discurso, entre otras.

Al mismo tiempo que conceptualizamos sobre estos tipos de potencias, para algunos analistas resulta importante diferenciar entre imperio, hegemonía y liderazgo. En este artículo se parte del presupuesto de que tanto las potencias regionales –Brasil y México– como las potencias regionales secundarias en ocasiones le hacen contrapeso a Estados Unidos, y apuntan a un liderazgo en la región que se traduce no solo en la construcción de nuevas alianzas bilaterales sino en el fomento de grupos de concertación y cooperación como UNASUR, la Alianza del Pacífico y el Proyecto Mesoamérica. A su vez, Brasil se orienta a ser un jugador global con miras a ejercer un poder hegemónico y buscar, por ejemplo, ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y representar, a su vez, intereses del Sur en organismos como la OMC.

Las potencias regionales son víctimas de presiones, tanto de los países hegemónicos más grandes como de los que le siguen en poder. Las PRS en muchas ocasiones se orientan a un *soft balancing*, y construyen alianzas con países similares. En este sentido, Brasil tiene presiones de Estados Unidos, México y de Venezuela en menor medida, mientras que Colombia de

<sup>1</sup> Para esta clasificación se utiliza la empleada por Daniel Flemes (2005) acerca de *Community Security* y seguridad cooperativa.

otras PRS como Venezuela, Chile y Argentina. Buscan a su vez contener y hacer un contrabalanceo al Estado hegemónico o dominante evitando la concentración del poder. Para ello utilizan el poder suave, la profundización de las alianzas y la cooperación. El *soft balancing* se ve como una estrategia destinada a formar coaliciones diplomáticas en las Naciones Unidas, en lo económico y en acciones que reduzcan la posibilidad de que otros países cooperen con la potencia (Flemes, 2005). Pero entre las potencias regionales se observan diferentes niveles.

#### **POTENCIAS REGIONALES DE DIFERENTE RANGO: BRASIL, MÉXICO, VENEZUELA Y COLOMBIA**

Durante los últimos años presenciamos una serie de tendencias que conducen a una nueva jerarquía de poder regional. Entre ellas vale la pena resaltar: el declive de Estados Unidos a nivel mundial —que se profundiza a raíz de la crisis económica de 2008—, y su desinterés en América Latina. Socios tradicionales de la región como Estados Unidos y Europa se han venido distanciando, y han dejado un vacío de poder que es llenado por países del Asia-Pacífico y por potencias regionales como Brasil y Venezuela.

Varios cambios a nivel internacional inciden en la ubicación de estos países, en sus proyectos políticos y en sus nuevos lineamientos externos y regionales. Entre ellos deben mencionarse la nueva izquierda suramericana, la de Chávez —ahora Maduro—, Morales y Correa por una parte, y la de Brasil, Argentina y Uruguay por la otra, con fuertes vínculos entre ambas pero que presentan sus diferencias.

La primera comparte un modelo híbrido que combina la democracia radical y la representativa con jefes de Estado que fueron elegidos con amplia votación, que tienen un Congreso que los respalda, que hacen partícipes a diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, que buscan diversificar sus relaciones internacionales, que han realizado reformas constitucionales, que utilizan símbolos patrios y que han continuado radicalizando sus propuestas iniciales (Ellner, 2012).

La otra, liderada por Brasil, cuya proyección se expande a toda Suramérica, aspira a ser un jugador global y es más pragmática. No obstante, el gran cuestionamiento gira en torno a si las ambiciones internacionales brasileñas requieren de su posicionamiento regional y de un liderazgo que incluye costos internos —como los económicos y el apoyo de la población— y externos en términos de garantizar un mayor bienestar suramericano y de brindar herramientas para su desarrollo económico que conduzcan a un impacto regional y no solo de un país. En ese orden de ideas, colaborar y ser mediador, si así se le solicitara, en la solución de disputas interestatales —conflictos transfronterizos—; internas, tanto políticas —diálogos con grupos alzados en armas, procesos orientados a la consolidación de la democracia— como económicas —infraestructura, mejor posicionamiento de los productos suramericanos—, entre otros. Todo ello implica un costo económico y político que probablemente Brasil por sí solo no esté dispuesto a asumir. Lo debe compartir entonces con otros países como Colombia y probablemente también con Chile y Perú. Ambos le interesan por su proyección hacia Asia-Pacífico. Pero no compartiría con México

ni con Venezuela que en sus pretensiones de liderazgo cuentan con sus propios seguidores.

Por su parte, México reúne una serie de características que lo definen también como una potencia regional. Tiene una política exterior muy activa, es mediador en conflictos Este-Oeste y Norte-Sur. Históricamente se ha mostrado como un país “pacifista” que poco se interesó por fortalecer su ejército. Durante los últimos años ha venido incrementando su gasto militar; así, en el 2013 México aumentó sus gastos en 5,1 % en un año “pese a un crecimiento económico más débil”<sup>2</sup>.

No obstante, una potencia regional también se define en relación con una serie de variables cualitativas como legitimidad, voluntad política y liderazgo. Y es que características cuantitativas y cualitativas inciden en la calificación de estas potencias. En las primeras se ubican aspectos relacionados con los recursos naturales, el gasto militar, la población, la extensión y el comercio; mientras que en las segundas elementos vinculados con el poder suave, la legitimidad, el liderazgo, la voluntad política y la confianza resultan fundamentales. Es decir, la percepción que tienen tanto la población a nivel interno como los demás países constituye un elemento que respalda estas categorizaciones.

Y México, a pesar de que ganó legitimidad con el “bono democrático” que le brindó la transición hacia la democracia y el aparente

fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>3</sup>, ha venido perdiendo credibilidad y confianza en los países de la región que lo perciben cada día más al lado de los intereses de Estados Unidos. Ello lo ha llevado a perder liderazgo en la región e incluso en su perímetro más cercano como Centroamérica y Cuba. Hoy en día los países latinoamericanos no confían en México para que representen sus intereses, y lo ven al lado de Estados Unidos. Esto resulta claro con las encuestas de opinión desarrolladas por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) y por el Latinobarómetro.

Mucho se cuestiona acerca de por qué México no ha podido posesionarse como una potencia regional. Entre las respuestas se alude, además de las ya mencionadas, la falta de identidad con la región y la poca confianza que la misma tiene en el país azteca para representar sus intereses. Además, a nivel económico, su intercambio comercial se ha dado principalmente con Norteamérica. Los países y diversos sectores latinoamericanos lo perciben como aliado de Estados Unidos.

Y como si esto fuera poco, la presencia del narcotráfico y del crimen organizado ha debilitado al Estado mexicano, su imagen internacional y su proyección externa. México parece una potencia regional en descenso, mientras que Brasil, Venezuela, Chile, Argentina y Colombia se encuentran en ascenso.

<sup>2</sup> Según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (también conocido como SIPRI por su sigla en inglés) en su documento “Tendencias en los egresos militares en el mundo” (2013).

<sup>3</sup> Al menos del PRI tradicional identificado con el autoritarismo y la corrupción. Hoy en día con el presidente Peña Nieto se tienen grandes expectativas orientadas a su renovación y a la búsqueda de la unidad nacional.



Por otra parte, los recursos naturales, los altos precios del petróleo y la diplomacia petrolera que Chávez lideró, han contribuido al posicionamiento de Venezuela como potencia regional. Este país, en aras de una gobernanza regional, promueve y lidera iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la CELAC, PetroCaribe y el Banco del Sur.

El liderazgo de Venezuela constituye una realidad que se hace explícita y visible con sus seguidores de Bolivia y Ecuador, y también de Nicaragua y el Caribe Insular. No obstante, y a pesar de las características señaladas, Venezuela carece de legitimidad para muchos de los países no solo en América Latina sino también en el resto del mundo debido a la falta de confianza y representatividad que se tiene en el vecino país. Las nuevas alianzas promovidas por Chávez, como por ejemplo con Irán, generaron desconfianza, al mismo tiempo que se le calificó de promover la carrera armamentista en Suramérica. Frente a este último tema se dio un debate en torno a la modernización de su arsenal militar, gracias a los altos precios de las materias primas (Batagglino, 2008).

También, Venezuela ha sido mediador y facilitador del proceso de paz colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), no solamente durante la Presidencia de Hugo Chávez sino también actualmente con Nicolás Maduro. No obstante, entre los dos países ha habido distanciamientos y tensiones no solo por la presencia de las FARC en territorio venezolano sino por temas como el diferendo fronterizo y la seguridad en general.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones resulta claro que Venezuela es una potencia regional que se encuentra en un rango más bajo que, por ejemplo, Brasil, pudiéndosele calificar de potencia regional secundaria (PRS).

Estas PRS tienen presiones de potencias mundiales como Estados Unidos pero también de otros actores que ejercen una hegemonía regional como Brasil. En ocasiones acuden al *soft balancing* construyendo alianzas con países similares como Colombia y Argentina, y también con sus seguidores y aliados ideológicos como Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Buscan a su vez contener y hacer un contrabalanceo al Estado hegemónico o dominante, evitando la concentración del poder. El *soft balancing* se ve como una estrategia destinada a formar coaliciones diplomáticas en organismos multilaterales (Flemes, 2005). Este tipo de alianzas políticas son mucho más coyunturales. Venezuela ha estrechado vínculos con Brasil para equilibrar su relación con Colombia (Cardona, 2011), y México profundiza su alianza con Colombia y Chile para contrarrestar la influencia de Brasil en Suramérica.

Por su parte Colombia, que es un país mediano, transita al calificativo de PRS. En el 2010 fue denominada potencia emergente al agruparla en los CIVETS junto a Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica. Este calificativo se refiere a un poder incipiente que en ocasiones es un Estado frágil, con dificultades políticas, sociales y económicas pero atractivo para la inversión extranjera, con un crecimiento económico sostenido y una inflación controlada.

Se podría pensar que a Colombia le interesa disminuir el *bandwagoning* que ejerce



Venezuela, un concepto que además del efecto arrastre lleva implícito su liderazgo dentro de países de la nueva izquierda más ideológica, que formulan un proyecto político opuesto al colombiano. Trata de colocarle un contrapeso a las capacidades, las actividades y la influencia que ejerce sobre los seguidores más pequeños (Ikenberry, 2002).),

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones vinculadas con la nueva jerarquía de poder y la presencia de proyectos políticos antagónicos, ¿cómo se presenta la inserción internacional de estos dos países?

#### **COLOMBIA, PRSN Y VENEZUELA, PRSA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN SU INSERCIÓN INTERNACIONAL**

Como se sostiene en este artículo, Colombia y Venezuela son potencias regionales secundarias de diferente orden, la primera naciente y la segunda en ascenso. Colombia es un país estable que presenta un crecimiento económico sostenido superior a la media latinoamericana pero que carece de legitimidad y liderazgo por el aislamiento en que estuvo inmerso durante varios años, y por la superioridad que en la jerarquía de poder presentan países como Brasil, México y Venezuela. A su vez, estos países presentan un poder suave en términos de diplomacia cultural, apoyo al multilateralismo, políticas de Estado y profesionalización del servicio exterior. Es por ello que nos referimos a Colombia como una potencia regional secun-

daria naciente, en la que recién comienzan a cambiar una serie de indicadores que inciden en su posicionamiento regional pero, hasta el momento, esas variaciones dependen del gobierno de turno debido a que se carece de políticas de Estado en materia internacional.

Venezuela, por su parte, es un país que muestra liderazgo pero debilidad en sus recursos institucionales<sup>4</sup>. Además atraviesa una crisis económica muy profunda con niveles de inflación que superan el 56 %. Desde el mes de febrero de 2014 se realizan diversas manifestaciones de inconformidad entre las que sobresale el movimiento estudiantil y el rechazo a la falta de libertad de expresión oral y escrita. Así por ejemplo, la carencia de papel condujo al cierre de importantes medios de comunicación escrita o a la reducción del número de páginas y de ejemplares. Las marchas contaron con el respaldo del partido de oposición Voluntad Popular, de su líder Leopoldo López, y de la diputada independiente María Corina Machado. La crisis económica y política continúa, y UNASUR está ofreciendo sus buenos oficios para mediar entre el Gobierno y la oposición.

Estados Unidos ha sido el principal referente para la política exterior de Colombia y Venezuela. Muy cercanos y aliados los dos a la potencia del norte, hasta que Hugo Chávez llega al poder en 1999.

La asociación de Colombia con Estados Unidos viene desde comienzos del siglo xx y luego de la pérdida de Panamá, cuando se

<sup>4</sup> Los recursos institucionales se definen en cuanto a la profesionalización del servicio exterior, la coordinación, la interacción con actores no gubernamentales, las políticas de Estado y las normas y prácticas democráticas.

acerca a esa potencia y construye una alianza incondicional. Esta asociación se cristaliza con la formulación del *respice pollum* (“mirar hacia el norte”) durante el gobierno de Marco Fidel Suárez. Desde entonces, la inserción internacional del país se ha movido entre el *respice pollum* y el *respice similia* (“mirar a tus semejantes”), entre la unipolaridad y la multipolaridad, entre el mirar a Estados Unidos o a los países semejantes y fortalecer la diplomacia multilateral. Desde la década de los ochenta esta calificación varía según el tema que estemos tratando encontrándose aspectos y momentos de cooperación o de conflicto con Estados Unidos y el resto del mundo. Así por ejemplo, durante la segunda mitad de la década de los noventa, y con el gobierno de Ernesto Samper, se presentó un distanciamiento de Colombia frente a esa potencia debido al llamado proceso 8000 relacionado con la vinculación de dineros del narcotráfico a la campaña del presidente. Es decir, Colombia ha sido un país Pro-Core y subordinado a Estados Unidos.

Desde finales del siglo xx se inició un nuevo *respice pollum* originado en la renormalización de las relaciones con Estados Unidos durante el Gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), periodo durante el cual se habló de una “diplomacia por la paz” que se vinculó con la internacionalización del conflicto interno colombiano. Se inició el Plan Colombia y el Plan Patriota, y una relación aún más especial con Estados Unidos que ocasionó distanciamiento y desconfianza de los países vecinos. Se llegó a hablar de una “intervención por invitación” (Tickner, 2007).

En este contexto, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), la política ex-

terior constituyó un instrumento del Programa de Seguridad Democrática, buscando cooperación militar y económica y legitimidad de la comunidad internacional, principalmente de Estados Unidos. Se dio una securitización de las relaciones con Estados Unidos en la que el tema de seguridad no solo fue el principal sino que condicionaba otros aspectos vinculados con el medioambiente, los derechos humanos y el comercio, entre otros. Colombia recibió financiación en materia de seguridad.

Hoy día las relaciones con Estados Unidos continúan siendo prioritarias y el tema de seguridad es uno de los principales frentes junto con el de comercio. Colombia ofrece cooperación Sur-Sur en seguridad. El Plan Colombia estrechó la relación del país con Estados Unidos continuando la cooperación militar, policial, social y económica.

A raíz de los diálogos en La Habana, el presidente Santos busca apoyo de Estados Unidos y del Congreso de ese país para un nuevo Plan Colombia para la Paz, en especial para la implementación de los diferentes puntos acordados con las FARC, que requerirán políticas específicas y presupuesto propio.

En cuanto al Tratado de Libre Comercio, los resultados no han sido los que se esperaban y en cambio sí se ha profundizado la relación con Estados Unidos. Sectores productivos se sienten afectados por la competencia estadounidense, entre ellos los cerealeros, arroceros y avicultores. No se han visto los resultados en cuanto al aumento del empleo y de la economía. Según cifras oficiales, las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos crecieron más lentamente en 2012 que las importaciones de ese país (3,3 % frente a 14,6 %), lo cual es ex-

plicable tanto por la crisis económica mundial y la revaluación del peso como por el hecho de que 90 % de los productos colombianos ya gozaban de beneficios arancelarios bajo el esquema unilateral de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (APTDEA). Según datos de Proexport de 2012, de un total de 2000 productos no tradicionales exportados a Estados Unidos, 187 fueron nuevos.

Los países latinoamericanos actúan de diferente manera frente a Estados Unidos dependiendo de variables políticas, económicas y militares que indican su nivel de autonomía y subordinación. Y son varias las visiones de analistas; así por ejemplo, Lowenthal (2006) identifica aspectos vinculados con la naturaleza y la interdependencia económica y demográfica con Estados Unidos. Colombia es un país muy cercano a la potencia del Norte y durante los últimos diez años, a pesar de la retórica de diversificación se han estrechado vínculos en materia de seguridad. En un comienzo como receptor de ayuda militar y, más recientemente, como oferente de seguridad Sur-Sur (Tickner, 2014).

De todas maneras, se observan diferentes modelos de política exterior hacia Estados Unidos, como el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición y el aislamiento (Rusell y Tokatlian, 2013). Sin lugar a dudas, Venezuela es el país que ha presentado mayor autonomía (o menor dependencia) frente a Estados Unidos. Sin embargo, aunque su discurso es autónomo, en la práctica el 50 % de sus exportaciones de petróleo se dirigen a esa potencia constituyendo el 10 % del petróleo que ese país importa (Sullivan, 2011).

La política exterior venezolana ha instrumentalizado el uso del petróleo, lo cual para nada es novedoso porque ello se ha hecho durante los últimos ochenta años. Lo diferente de hoy en día es que la diplomacia petrolera se utiliza para fortalecer alianzas con países que se oponen a Estados Unidos como Irán, Rusia, China y, en menor medida, Francia. Y lo curioso es la independencia que manejan los ámbitos políticos y económicos marcados por la ideologización y el pragmatismo.

Este intento del uso del petróleo como instrumento de la política exterior se expresa en dos aspectos fundamentales: el fortalecimiento del rol de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), donde Ali Rodríguez, actual secretario general de UNASUR, fue presidente, y la firma de numerosos acuerdos de cooperación energética o petrolera.

Las relaciones de Venezuela con Estados Unidos han tenido dos etapas: la primera de tensiones y pragmatismo y la segunda, a partir de 2003, de profundización de dichas tensiones y de una creciente ideologización. Dichas relaciones se muestran cada vez más conflictivas y tensas. Con la muerte de Hugo Chávez se creyó que habría lugar a una distensión, mas no fue así.

La agenda presidencial externa de Chávez mostró ser una herramienta de *marketing* internacional del país y del propio presidente, a fin de generar una imagen positiva en sectores de la comunidad internacional, la defensa de los precios internacionales del petróleo y una acción diplomática indicando que un actor internacional mediano es capaz de tener una política externa autónoma.

Durante los últimos años lo que vemos es que Venezuela confronta a Estados Unidos y le hace un *soft balancing*, por ejemplo, con el rechazo de la colaboración en temas como las drogas ilícitas, la construcción y profundización de nuevas alianzas con países como Cuba, Irán, Rusia y China, y obstaculizando proyectos regionales favorables a los intereses norteamericanos (Romero y Corrales, 2010).

Al mismo tiempo, la Venezuela de Chávez desconfió de la alianza colombiana con Estados Unidos, el Plan Colombia y la utilización de bases militares por parte de esa potencia. Siempre creyó que Estados Unidos lo invadiría utilizando territorio colombiano y que nuestro país encubriría dichas actuaciones. No obstante, la llegada de Juan Manuel Santos a la Casa de Nariño en agosto de 2010, su retórica de diversificación, y la derogación que la Corte Constitucional hizo de la utilización de las bases militares por parte de Estados Unidos, desensibilizaron, crearon confianza y mejoraron las relaciones colombo-venezolanas.

De todas maneras, desde comienzos de Chávez y con George W. Bush en la Casa Blanca, el vecino país discrepó del manejo que Estados Unidos le da a temas como democracia, terrorismo y narcotráfico. Así por ejemplo, en septiembre de 2011 el gobierno venezolano expulsó al embajador norteamericano Patrick Duddy en señal de solidaridad con Bolivia.

La búsqueda de un mundo multipolar, de reducir su dependencia con Estados Unidos y de reformular sus planes de defensa, sus alianzas internacionales y el papel que juega el petróleo en la política exterior (Policy Paper, FES, 2007), confrontaron a Chávez y a Bush en un contexto de guerra preventiva y

de amigos-enemigos. Algo similar ocurre con Barack Obama, y las relaciones tienden a ser más tensas. A su vez, Venezuela compite con Brasil por el liderazgo subregional y se distancia y confronta a México.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones podemos concluir que Venezuela aboga por un modelo de desarrollo diferente al aperturista y que su relación con Estados Unidos se mueve entre el pragmatismo y la ideologización, y la separación entre lo económico y lo político. Sin embargo, busca una política externa más autónoma y con nuevos aliados.

Por otra parte, durante varios años y de manera particular en la Comunidad Andina, Colombia y Venezuela compartieron el liderazgo regional, viéndoseles como países similares aunque con tensiones entre ellos. Con la llegada a sus casas de gobierno, tanto de Álvaro Uribe como de Hugo Chávez, comienza a percibirse de manera diferente: al primero cada vez más cerca de Estados Unidos y al segundo queriendo distanciarse de esa potencia y planteando un nuevo modelo de desarrollo. A su vez, el primero avanzaba en la suscripción de tratados de libre comercio y Venezuela abogaba por una integración política, mayor autonomía y búsqueda de nuevas alianzas. De igual manera, diversas concepciones frente al conflicto interno colombiano, a los grupos alzados en armas y al terrorismo, acompañadas de un lenguaje agresivo y provocador por parte de ambos mandatarios, distanció aún más a los dos países.

Históricamente, los vínculos entre Colombia y Venezuela han estado impregnados por la desconfianza. En ello ha incidido, por una parte, el diferendo por el Golfo de Vene-

zuela o de Coquivacoa, pero también la relación de Chavez con las FARC, su búsqueda de un estatus de beligerancia para este grupo y la utilización de territorio venezolano por parte de miembros de ese grupo armado, entre otros. Hallazgos encontrados en los computadores de Raúl Reyes alimentaron la falta de confianza. La política venezolana frente al conflicto armado colombiano se ha desplazado en un péndulo que va desde la cooperación y el ofrecimiento de medidas para buscar una salida humanitaria y negociada hasta el reconocimiento, como se mencionó, de un estatus de beligerancia a las FARC. La tensión y desconfianza han sido continuas.

Por su parte, Venezuela también ha desconfiado de Colombia, de la estrecha relación y de la cooperación que Estados Unidos le brinda. Con el presidente Juan Manuel Santos dichos temores quedaron atrás, dado el lenguaje conciliador y el pragmatismo del jefe de Estado colombiano, que contribuyeron a un relacionamiento más cordial, hablándose incluso del “nuevo mejor amigo”.

## CONCLUSIÓN

A manera de conclusión se puede señalar que Colombia y Venezuela combinan diferentes tipos de inserción en las que se mezclan lo ideológico con lo pragmático y lo reactivo con lo proactivo. En su categorización como potencias regionales secundarias pesan tanto las variables cuantitativas como las cualitativas. Estas últimas se vinculan con el cambio de gobierno, la legitimidad, el liderazgo y el discurso.

Colombia es dependiente de Estados Unidos aunque hace alusión a la diversificación. Al contrario, Venezuela muestra un cambio en su modelo de desarrollo al mismo tiempo que combina un discurso ideologizante y un profundo pragmatismo en lo económico. Se propuso ser líder y lo ha logrado.

Para Colombia, Estados Unidos continúa como principal referente ocupando una categoría inferior a Venezuela en la escala de poder regional. Maneja un discurso orientado al mejoramiento de la imagen y de su capacidad de liderazgo, lo cual se dificulta por el aislamiento en que estuvo inmerso el país durante los diez primeros años del siglo XXI.

Las potencias examinadas, aunque con diferente rango, presentan un importante protagonismo internacional. Brasil, México y Venezuela lo han hecho desde tiempo atrás, tienen unas políticas más estructuradas, continuas y de Estado; se puede incluso afirmar que Brasil asciende en la jerarquía internacional y que apunta a ser una potencia media. Entre tanto, Colombia pasó del aislamiento a la búsqueda de un cambio de imagen y de actividad regional, aunque carece de una estrategia integral en materia internacional.

Colombia, al igual que Venezuela, también se vale de la cooperación Sur-Sur y estrecha vínculos con PR primarias y secundarias, aunque la colaboración e interacción con este vecino es vacilante e incierta debido a la desconfianza de tiempo atrás y a la transición que atraviesa la Revolución Bolivariana. Sin lugar a dudas es una asociación más competitiva que colaborativa.

Finalmente, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, este artículo afirma que

la heterogeneidad de América Latina conduce a inserciones diferenciadas en un mundo a-polar, al mismo tiempo que a un contrabalanceo (*soft balancing*) a potencias regionales de diferente rango, en el que incide la combinación de presiones, alianzas y cambios de gobierno.

## REFERENCIAS

- Altman Borbón, J. (2009). El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Nueva Sociedad* (219).
- Ardila, M. (2012). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Revista Papel Político*, 17 (1).
- Baldwin, D. (2002). Power and International Relations. En Simmons, B. A. (ed.). *International Relations*. New York: SAGE.
- Battaglini, J. M. (2008). Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del sur? *Nueva Sociedad* (215).
- Belanger, L. y Mace, G. (1999). Middle States and Regionalism in the Americas. En *The Americas in Transition: The contours of regionalism*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Behringer, R. M. (2005). Middle Power Leadership on the Human Security Agenda. *Cooperation and Conflict*, 40 (3).
- Buzan, B. y Waever, O. (2006). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardona, D. (ed.) (2011). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿Disuasión por soberanía? En *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol.
- Chapnick, A. (1999). The Middle Power. *Canadian Foreign Policy*, 7 (2).
- Couffignal, G. (2010). *Mondes émergents. Amérique Latine. Une Amérique Latine toujours plus diverse*. France: IHEAL.
- Ellner, S. (2012). The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power. The Chavez, Morales, and Correa Governments. *Latin American Perspectives*, Issue 182, 39 (1).
- Flemes, D. (2005). Seguridad cooperativa en el sur de América Latina. Una propuesta teórica. En Bodemer, K. y Rojas, F. (eds). *La seguridad en las Américas*. Madrid: Iberoamericana/Vervuert.
- Gardini, G. y Lambert, P. (eds.) (2011). *Latin American Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism*. London: Palgrave MacMillan.
- González Urrutia, E. (2006). Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad* (205).
- Haas, R. (2008). La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de los Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamerica*, 5 (4).
- Holbraad, C. (1989). *Las potencias medias en la política internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ikenberry, J. (2002). *America Unrivaled: The Future of balance of Power*. New York: Cornell University Press.
- Keohane, R. (2001). Governance in a Partially Globalized World. *American Political Science Review*, 95 (1).
- Lowenthal, A. (2006). De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI. *Nueva Sociedad* (206).
- Malamud, A. (2010). *A líder without followers? The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy*. Lisboa: Universidad de Lisboa.

- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Research Programme* (30).
- Nye, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Bogotá: Santillana Editores.
- O'Toole, G. (2009). Inter-State Relations within Latin America. En *Politics Latin America*. London: Pearson Education Limited.
- Pérez Llana, C. (2007). Modelos políticos internos y política exterior en América Latina. *Foreign Affairs en Español* 7 (4).
- Raby, D. (2011). Venezuela Foreign Policy under Chávez, 1999-2010: The pragmatic success of revolutionary ideology? En Gardini, L. y Lombart, P. (eds.). *Latin American Foreign Policy between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad* (231).
- Randall, S. (2011). The Continuing Pull of the Polar Star: Colombian Foreign Policy in the Post-Cold War Era. En Gardini, G. y Lambert, P. (eds.). *Latin American Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism*. London: Palgrave MacMillan.
- Recondo, D. (2005-2006). Le renouvellement du personnel politique. *Problemes D'Amérique Latine* (59).
- Romero, C. (2010). La política exterior de la República Bolivariana. Working Paper (4). Recuperado de: <http://www.plataformademocratica.org/Archivos/LapoliticaexteriordelaRepública>
- Romero, C. y Corrales, J. (2010). Relations between United States and Venezuela, 2001-2009. A Bridge in Need of Repairs. En Domínguez, J. y Fernández, R. (eds.). *Contemporary US Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21<sup>st</sup> century?* London: Routledge.
- Romero, A. (2010). *La integración y cooperación en América Latina y el Caribe y la emergencia de nuevos espacios de integración; el ALBA-TCP*. La Habana: Flacso.
- Rosenau, J. (1968). Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy or Field? *International Studies Quarterly*, 12 (3).
- Rosenau, J. (1996). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En Vázquez, J. A. (ed.). *Classics of International Relations*. Upper Saddle: Prentice Hall.
- Rusell, R. y Tokatlian, J. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB D'Afers Internationals* (104).
- Serbin, A. (2010). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Stewart-Ingersoll, R. y Frazier, D. (2012). *Regional Powers and Security Orders*. New York: Routledge Global Security Studies.
- Sullivan, M. (2011). Venezuela: Issues for Congress.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* (65).
- Tickner, A. (2014). *Colombia, the United States, and Security Cooperation*. Washington: WOLA.
- Wollrad, D., Maihold, G. y Mols, M. (eds.) (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad-swp-Fescol.

### Páginas web

[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)  
[www.proexport.co.co](http://www.proexport.co.co)  
[www.sipri.org](http://www.sipri.org)